

## Neue Wege in der Wohnungspolitik

Eichener, Volker; Heinze, Rolf G.

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Eichener, V., & Heinze, R. G. (1995). Neue Wege in der Wohnungspolitik. In H. Sahner, & S. Schwendtner (Hrsg.), 27. Kongreß der Deutschen Gesellschaft für Soziologie - Gesellschaften im Umbruch: Sektionen und Arbeitsgruppen (S. 456-463). Opladen: Westdt. Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-141448>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

## 2. Neue Wege in der Wohnungspolitik

*Volker Eichener und Rolf G. Heinze*

### 1. Neue Wohnungsnot - neue Wohnungspolitik?

Als die Bundesrepublik nach dem zweiten Weltkrieg das System des sozialen Wohnungsbaus - einen „fast genial zu nennenden Kompromiß“ zwischen Marktwirtschaft und Staatsintervention (Riege 1974: 87) - entwickelte, ging man davon aus, daß sich der Staat wieder aus der Wohnungsbauförderung zurückziehen könnte, wenn erst der kriegsbedingte Wohnungsmangel beseitigt wäre. Tatsächlich war die Entwicklung der Wohnungsbaupolitik seitdem von einer schrittweisen, aber stetigen Liberalisierung geprägt, bis schließlich Mitte der achtziger Jahre die ersten Leerstände auftraten und die Bundesregierung entschied, die Förderung des sozialen Wohnungsbaus zum 1.1.1986 endgültig einzustellen. Das Resultat war, daß die Fertigstellungszahlen im Wohnungsbau unter den Erneuerungsbedarf absanken. 1989/90 wurde wieder von einer "neuen Wohnungsnot" gesprochen, und die Bundesregierung sah sich genötigt, die Wohnungsbauförderung wieder aufzunehmen. Der Markt hatte das Entstehen der "neuen Wohnungsnot" nicht verhindern können.

Seitdem stiegen die Fertigstellungszahlen zwar kontinuierlich an, konnten aber erst 1993 den Schwellenwert von ca. 450.000 Einheiten pro Jahr erreichen, der z.Zt. als nötig erscheint, damit sich die Versorgungslage nicht weiter verschlechtert. Für Anfang 1994 veranschlagte das ifo-Institut das Versorgungsdefizit auf 1,75 Mio. Wohneinheiten, ein Fehlbestand, der sich auch angesichts eines zyklischen Bauleistungsrekordes im Jahr 1994 nur sehr langsam verringern dürfte, da der Nettozugang selbst bei einer Fertigstellungszahl von rund 570.000 Wohnungen in 1994 nur rund 150.000 Einheiten betragen hat (vgl. Görhely/Rußig 1994).

Die seit Anfang der 90er Jahre aufgetretene "neue Wohnungsnot" hat deutlich gemacht, daß sich der Staat aus seiner sozialpolitischen Verantwortung, für eine ausreichende Wohnungsver-sorgung zu sorgen, auf Dauer nicht zurückziehen kann. Die Wohnungsver-sorgung gehört zu den Grundelementen der Daseinsvorsorge, weil es sich beim Wohnen um ein existentielles Grundbedürfnis handelt. Offensichtlich kann der Markt eine angemessene Wohnungsver-sorgung für alle Bevölkerungsgruppen, insbesondere für die einkommensschwächeren und die Bevölkerungsgruppen, die sozialen Diskriminierungen ausgesetzt sind, nicht gewährleisten. Diese durch die tatsächliche Entwicklung auf den Wohnungsmärkten genährte These steht in krassem Gegensatz zum marktliberalen Credo der neoklassischen Ökonomie, weil der Wohnungsmarkt kein idealer Markt ist:

- Wegen der langen Reaktionszeiten dauert es mehrere Jahre, bis ein Angebotsdefizit durch höhere Neubauleistungen ausgeglichen werden kann.
- Wegen des großen Risikos nimmt die Investitionstätigkeit bereits lange, bevor ein Ausgleich von Angebot und Nachfrage erreicht ist, ab.

- Selbst wenn ein Angebotsdefizit existiert, wird vielfach nicht investiert, weil selbst in einer Situation hoher Wohnungsnot eine auch nur annähernd kostendeckende Vermietbarkeit von Neubauwohnungen nicht gesichert ist.
- Auch wenn ein ausreichendes Wohnungsangebot zur Verfügung steht, kann es aufgrund von Kaufkraftmangel und Diskriminierungen zur Unterversorgung bestimmter Bevölkerungsgruppen kommen.

Die Folge ist, daß der Wohnungsmangel eher die Regel als die Ausnahme darstellt. Zwar werden die Perioden, in denen Nachfrageüberhänge vorherrschen, immer wieder einmal von Phasen mit Angebotsüberhängen unterbrochen; diese sind jedoch von wesentlich kürzerer Dauer.

Die Theorie der Besonderheiten des Wohnungsmarktes scheint durch die Wirklichkeit der Wohnungsmärkte bestätigt zu werden: Der Markt allein vermag keine ausreichende Wohnungsverorgung zu gewährleisten. Da der Sozialstaat in der Verantwortung steht, für eine menschenwürdige Wohnungsverorgung aller Bevölkerungsschichten zu sorgen, muß er die folgenden Probleme lösen:

1. Das quantitative Versorgungsproblem, d.h. der Staat muß gewährleisten, daß eine ausreichende Zahl von Wohneinheiten zur Verfügung steht.
2. Das qualitative Versorgungsproblem, d.h. der Staat muß sicherstellen, daß die angebotenen Wohnungen auch gesellschaftlich definierte Mindestanforderungen an eine menschenwürdige Unterbringung erfüllen.
3. Das Kostenproblem, d.h. der Staat muß dafür sorgen, daß auch einkommensschwache Haushalte eine angemessene Wohnung bewohnen können.
4. Das Zugangsproblem, d.h. der Staat muß auch den Bevölkerungsgruppen, die Diskriminierungen am Wohnungsmarkt ausgesetzt sind, den Zugang zu angemessenem Wohnraum ermöglichen.
5. Das Verteilungsproblem, d.h. der Staat soll auch mit seinen wohnungspolitischen Maßnahmen zu einer gerechten Einkommens- und Vermögensverteilung beitragen.
6. Das Effizienzproblem, d.h. die knappen öffentlichen Mittel sollen so eingesetzt werden, daß mit geringstem Mittelaufwand ein maximaler sozialpolitischer Nutzen entsteht.

Diese sechs Ziele staatlicher Wohnungspolitik stehen untereinander im Spannungsverhältnis. Das Dilemma der sozialen Wohnungspolitik besteht darin, daß sich alle sechs Ziele nicht gleichermaßen erreichen lassen, sondern daß stets - wie man sich auch entscheidet - einige Ziele zugunsten anderer geopfert werden müssen, da die öffentlichen Mittel begrenzt sind - heute mehr denn je zuvor (vgl. dazu ausführlich Eichener und Heinze 1994b).

## *2. Wohnungsbaupolitische Instrumente in der Diskussion*

Auch wenn das grundsätzliche Zielsystem vorgegeben ist, stehen der Wohnungspolitik zwei unterschiedliche Strategien zur Verfügung, die Subjektförderung (Individualförderung) und die Objektförderung, die verschiedenen ordnungspolitischen Philosophien entsprechen und sich stark hinsichtlich ihrer wohnungspolitischen Effizienz sowie ihrer sozialpolitischen Effektivität unterscheiden. Die Wohnungspolitik der Bundesrepublik folgt dabei keiner dezidierten Strategie, sondern stellt mit ihren vielfältigen Instrumenten eine Mischung aus beiden Strategieelementen dar.

Die *Subjektförderung* zielt darauf ab, die individuelle Zahlungsfähigkeit zu steigern, ohne direkt in den Wohnungsmarkt einzugreifen. Die wichtigsten Instrumente der Subjektförderung sind das Wohngeld, mit dem die Mietzahlungsfähigkeit der Haushalte gesteigert wird, bzw. der Lastenzuschuß im Eigentumsbereich sowie die Bausparförderung, die darauf abzielt, die Eigenkapitalbasis zu erhöhen.

Bei der *Objektförderung* wird dagegen die Herstellung, der Erwerb, die Bewirtschaftung oder die Modernisierung der Wohneinheiten gefördert, um die Miete bzw. Belastungen zu verringern. Die bedeutendsten Instrumente der Objektförderung sind der öffentlich geförderte soziale Wohnungsbau, bei dem der Staat dem Bauherrn zinsgünstige Darlehen gewährt, um die Miete heruntersubventionieren, sowie die verschiedenen Steuererleichterungen - von den erhöhten Abschreibungen nach § 7 Abs. 5 (für den Mietwohnungsbau) oder § 10e EStG (für Selbstnutzer) über die Einheitsbewertung von Immobilien bis hin zur Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen bei privaten Investoren. Durch die Gewährung der verschiedenen Steuervorteile wird praktisch *jede* in Deutschland gebaute Wohnung gefördert - auch die sogenannten „freifinanzierten“ Wohnungen.<sup>1</sup>

Das System der Wohnungsbauförderung steht bereits seit langem in der kritischen Diskussion. Im wesentlichen wird kritisiert, daß die Wohnungsbaupolitik finanzpolitisch ineffizient und sozialpolitisch ineffektiv sei, weil das Fördersystem zur Fehlsubventionierung und damit zur Vergeudung knapper öffentlicher Mittel führe (z.B. Eekhoff 1993). Insbesondere konzentriert sich die Kritik auf folgende systembedingte Mängel:

- Der soziale Wohnungsbau ist ineffizient, weil ausgerechnet die teuersten Wohnungen, nämlich die Neubauwohnungen mit hohem Ausstattungsniveau, zur Versorgung der einkommensschwachen Haushalte eingesetzt werden. Dies führt zum einen dazu, daß der Subventionsaufwand pro Wohnung extrem hoch ist, so daß insgesamt zu wenig Sozialwohnungen gebaut werden können, und zum anderen dazu, daß selbst die mit hohem Mitteleinsatz heruntersubventionierten Sozialmieten immer noch so hoch sind, daß die wirklich Einkommensschwachen sie nicht mehr aufbringen können.
- Der soziale Wohnungsbau führt zur Fehlsubventionierung durch Fehlbelegung und Unterbelegung. Fehlbelegung entsteht, wenn Wohnberechtigte nach ihrem Einzug in höhere Einkommensklassen vordringen, aber dennoch in der öffentlich geförderten Wohnung bleiben. Unterbelegung entsteht, wenn sich die Haushaltsgröße verringert, insbesondere durch den Auszug erwachsener Kinder, und dann ein Ein- oder Zweipersonenhaushalt nach wie vor in einer großen Sozialwohnung lebt, die dringend zur Versorgung kinderreicher Haushalte benötigt würde. Fehlbelegung und Unterbelegung sind beim System der Objektförderung, bei dem die Wohnberechtigung lediglich zum Zeitpunkt des Einzugs überprüft wird, unvermeidbar. Die Fehlbelegungsabgabe mag zwar einen - je nach Bundesland - mehr oder minder großen Teil der Fehlsubvention abschöpfen, beseitigt aber nicht das Problem, daß die Wohnung für die Versorgung der bedürftigen Haushalte blockiert ist. Noch schwieriger ist das Problem der Unterbelegung, insbesondere im Bereich der Eigentumsförderung, zu lösen.
- Die gegenwärtige Wohnungsbauförderung ist jedoch nicht nur teuer und ineffizient, sie ist auch verteilungspolitisch ungerecht. Insbesondere die steuerliche Förderung, bei der die Subventionsbeträge mit dem Steuersatz wachsen, und die Eigentumsförderung begünstigen die höheren Einkommensschichten. Selbst der soziale Wohnungsbau, vor allem der zweite und der

dritte Förderweg, kommt ebenfalls nicht primär den Einkommensschwächsten zugute, sondern den mittleren Einkommensgruppen (Ulbrich 1992). Das Dilemma zwischen der Höhe des Subventionsaufwands und der verteilungspolitischen Gerechtigkeit wird auch durch die generelle Entlastungswirkung auf dem Wohnungsmarkt, den sogenannten „Sickereffekt“, dessen Größenordnung nicht überschätzt werden darf (vgl. Eichener und Heinze 1994b: 29-36), nur teilweise entschärft.

### 3. Die Reform der Wohnungsbauförderung 1994. Die "einkommensorientierte Förderung" als Lösung des förderpolitischen Dilemmas?

Anfang der neunziger Jahre ist das wohnungsbaupolitische Dilemma endgültig deutlich geworden. Weder kann man die Wohnungsversorgung allein dem Markt überlassen, noch erscheint das heutige System der Wohnungsbauförderung wohnungspolitisch effizient, sozialpolitisch effektiv und finanzierbar. Der Mitte der achtziger Jahre erfolgte Rückzug des Staates - vor allem des Bundes - aus der Wohnungsbauförderung wird heute als kaum noch wiedergutzumachender Fehler eingeschätzt. Aber auch die inkrementalen Anpassungs- und Reparaturmaßnahmen zur Wohnungsbauförderung scheinen nicht mehr auszureichen, um die systembedingten Probleme zu beseitigen (Schnurr 1994).

Mitte der neunziger Jahre wird - von allen im Bundestag vertretenen Fraktionen - über eine grundlegende Reform der Wohnungsbauförderung nachgedacht, die nicht auf eine Einschränkung, sondern auf eine Effektivierung des staatlichen Engagements hinauslaufen soll. So ist für die kommende Legislaturperiode ein ganzes Bündel wohnungspolitischer Reformen, insbesondere aber - fast 40 Jahre nach Inkrafttreten des Zweiten Wohnungsbaugesetzes - die Verabschiedung eines Dritten Wohnungsbaugesetzes geplant.

Mit dem Wohnungsbauförderungsgesetz 1994 sind erste Schritte auf dem Weg zu einer grundlegenden Reform des sozialen Wohnungsbaus unternommen worden. Den Kern der Reform machen vor allem folgende drei Maßnahmen aus (vgl. dazu Schnurr 1994):

1. Die - erhebliche - Anhebung der Einkommensgrenzen im sozialen Wohnungsbau und die stärkere Orientierung am Nettoeinkommen.
2. Der Erwerb von Belegungsrechten im Bestand durch die öffentliche Hand über die Modernisierungsförderung.
3. Die Einführung der einkommensorientierten Förderung als zusätzlicher, optionaler Förderweg.

Die *Anhebung der Einkommensgrenzen* stellt eine Rückkehr zum Prinzip der mittelschichtorientierten Förderung dar. Sie zielt darauf ab, wieder eine soziale Mischung im Sozialwohnungsbestand zu ermöglichen und Arbeitnehmerhaushalte wieder in den Kreis der Wohnberechtigten aufzunehmen. Zwar reduziert die Anhebung der Einkommensgrenzen die sozialpolitische Zielgenauigkeit des sozialen Wohnungsbaus; immerhin haben jedoch hohe Einkommensgrenzen und auch die Fehlbelegung dazu beigetragen, daß die deutschen Städte einen vergleichsweise niedrigen Grad der sozialen Segregation aufweisen (Häußermann und Siebel 1993: 20f.).

Mit der Förderung des *Erwerbs von Belegungsrechten* soll das Auslaufen der öffentlichen Bindungen für große Teile des älteren Sozialwohnungsbestands kompensiert werden, da die Neubauförderung allein nicht ausreicht, um den Bestand an sozial gebundenen Wohnungen zu erhalten.

Die einkommensorientierte Förderung bricht erstmals mit dem seit langem als disfunktional kritisierten Prinzip der Kostenmiete. Die Sozialmiete orientiert sich nicht mehr am Objekt, sondern wird, flexibel am jeweiligen Einkommen der Bewohner orientiert, heruntersubventioniert, indem der Staat zusätzlich zur Grundförderung, mit der Belegungsrechte bei einer bestimmten Höchstmiete (zumeist der ortsüblichen Vergleichsmiete) erworben werden, eine Zusatzförderung gewährt, die sich nach dem Einkommen des Mieters richtet. Damit stellt die einkommensorientierte Förderung eine Mischung aus Objektförderung (in Gestalt der Grundförderung) und Subjektförderung (in Gestalt der Zusatzförderung) dar. Ob die einkommensorientierte Förderung zum neuen Standardmodell des sozialen Wohnungsbaus wird, ist allerdings derzeit noch unklar - weniger aufgrund sozial- und wohnungspolitischer Vorbehalte als aufgrund ihrer Auswirkungen auf den Finanzausgleich zwischen Bund und Ländern.

#### *4. Neue Wege in der Wohnungspolitik*

*Daß* in der Wohnungspolitik neue Wege beschritten werden müssen, die über inkrementale Anpassungen hinausgehen, wird heute von der Mehrzahl der Akteure und Experten anerkannt; *wie* diese neuen Konzepte aussehen sollen, ist dagegen umso heftiger umstritten. So hat die Expertenkommission Wohnungspolitik (1994a, b) die Defizite der gegenwärtigen Wohnungspolitik mit beispielloser analytischer Schärfe aufgezeigt und gleichzeitig eine Fülle von detaillierten Vorschlägen zur Steigerung der Baulandausweisung, zur Deregulierung des Mietrechts, zur Wohnungsbaufinanzierung, zum Steuerrecht und zu speziellen wohnungspolitischen Problemen in den neuen Bundesländern präsentiert, die, kaum daß der Presse eine Vorfassung zugespielt war, eine extrem heftige öffentliche Kritik erfuhren. Auch wenn dem Expertengutachten an einigen Passagen die Optik der neoklassischen Ökonomie allzu eindeutig anzumerken ist, hat es doch die Agenda für die wohnungspolitische Diskussion der nächsten Jahre definiert.

Der wohl grundlegendste Vorschlag der Expertenkommission besteht darin, das Gewicht der Fördermaßnahmen von der Objektförderung zur sozialpolitisch zielgenaueren (und marktkonformen) Subjektförderung zu verlagern. Gleichwohl geht die Kommission nicht so weit, die völlige Einstellung des sozialen Wohnungsbaus zu fordern; sie erkennt an, daß eine begrenzte Objektförderung notwendig bleibt, vor allem, um über ein Instrument zur Steuerung städtebaulicher Entwicklungen zu verfügen und um Segregationstendenzen entgegenwirken zu können (Expertenkommission Wohnungspolitik 1994a: Ziff. 62xx). Vor allem aber wird anerkannt, daß es notwendig bleibt, daß die Kommunen über *Belegungsrechte* verfügen, um die sozial diskriminierten Haushalte mit angemessenem Wohnraum versorgen zu können. Neu ist, daß der Erwerb der Belegungsrechte von der Objektförderung abgetrennt werden soll, d.h. daß die Belegungsrechte im vorhandenen Wohnungsbestand angekauft werden sollen, so daß auch preisgünstige Altbauwohnungen zur Versorgung wirtschaftlich und sozial schwacher Haushalte eingesetzt werden können. Die Wohnkostensubvention würde dann zielgenau und flexibel durch ein verbessertes Wohngeld erfolgen können.

Für den sogenannten „freifinanzierten“ Wohnungsbau schlägt die Expertenkommission eine grundlegende Reform der steuerlichen Förderung vor. Um die Benachteiligung von Wohnungsunternehmen, die ein Mietobjekt langfristig halten wollen, gegenüber Investoren, die auf kurzfristige Abschöpfung von Steuervorteilen und Wertsteigerungen spekulieren, zu beseitigen, wird

empfohlen, die degressive Abschreibung nach § 7 Abs. 5 abzuschaffen und durch eine lineare Abschreibung von 4 % über einen Zeitraum von 25 Jahren zu ersetzen (Ziff. 8144). Dies würde vor allem den ehemals gemeinnützigen Wohnungsunternehmen entgegenkommen, die bei dem gegenwärtigen System die erhöhten Abschreibungen vielfach nicht ausnutzen können.

Für das selbstgenutzte Wohneigentum wird empfohlen, die bisherige degressive Abschreibung nach § 10e abzuschaffen und durch einen auf 60 % begrenzten Abzug der Schuldzinsen sowie ein verdoppeltes Baukindergeld zu ersetzen (Ziff. 9302). Dieser Vorschlag war allerdings innerhalb der Expertenkommission selber nicht unumstritten: Eine Minderheit der Kommission forderte stattdessen einen progressionsunabhängigen Abzug von der Steuerschuld, um die einkommensschwächeren Bauherren („Schwellenhaushalte“) stärker fördern zu können und die soziale Ungerechtigkeit zu beseitigen, die darin liegt, daß der Subventionsbetrag mit dem Einkommen wächst (Ziff. 9308). Tatsächlich hat sich die Mehrheit der Expertenkommission hier einzig von dem steuersystematischen, aber praktisch wenig relevanten Ziel leiten lassen, Investitionen für Vermieter und Selbstnutzer steuerlich gleichzustellen, während verteilungspolitische Kriterien (die auch Effizienzkriterien sind, da mit wachsendem Einkommen auch die Mitnahmeeffekte zunehmen) genauso ausgeblendet worden sind wie das Problem, daß ein Schuldzinsenabzug höhere Verschuldungsgrade bei der Finanzierung selbstgenutzten Wohneigentums belohnen und die „solide“ Finanzierung bestrafen würde.

Zu den interessantesten Vorschlägen der Expertenkommission gehören ihre Überlegungen, die Finanzierung von Wohnungsbauinvestitionen für Vermieter und Selbstnutzer zu optimieren. Wohnungsbauinvestitionen sind deshalb so schwierig zu finanzieren, weil die - durch Tilgung im Zeitablauf sinkenden - Belastungen durch den Kapitaldienst und die - inflationsbedingt steigenden - Erträge durch eingenommene oder eingesparte Miete gegensätzlich verlaufen, d.h. in den ersten Jahren sehr hohen Belastungen nur geringe Erträge gegenüberstehen. Um eine gleichmäßigere zeitliche Verteilung der Belastung zu erreichen, schlägt die Expertenkommission einen an das „Schweizer Modell“ der Wohnungsbauförderung (vgl. dazu Nigg 1995) angelehnten *dynamischen Kapitaldienst* vor, der sich durch steigende Tilgungsraten auszeichnet, die in den ersten Jahren sogar negativ sind und deshalb zu einer temporär höheren Verschuldung führen, die durch staatliche Bürgschaften abgesichert werden müßte (Expertenkommission Wohnungspolitik 1994a: Ziff. 73xx, 6210; vgl. dazu auch die Modellrechnungen der Unabhängigen Arbeitsgruppe 1994).

Auch wenn es an dem „Schweizer Modell“ oder „Bürgschaftsmodell“, wie es auch genannt wird, noch eine Reihe offener Fragen gibt - beispielsweise: Was geschieht, wenn die Bürgschaft in Anspruch genommen werden muß? -, besteht das Faszinierende darin, daß es ohne jede Objektsubvention<sup>2</sup> auskommt - der Staat gewährt lediglich Bürgschaften, die eine billige Art der Förderung darstellen, weil sie nur in Ausnahmefällen in Anspruch genommen werden, aber zu einer erheblichen Kostensenkung beitragen, indem sie günstigere (erststellige) Kreditzinsen ermöglichen.

Die Finanzierung stellt aber noch in anderer Hinsicht einen Ansatzpunkt für neue Modelle der Wohnungsbauförderung dar: In krasssem Gegensatz zur notorischen Finanzschwäche der öffentlichen Haushalte steht das wachsende Geldvermögen der privaten Haushalte. Die staatliche Wohnungsbauförderung könnte dadurch entlastet werden, daß man Modelle zwischen Miete und Eigentum entwickelt, die es ermöglichen, mehr privates Kapital in den Wohnungssektor zu lenken,

beispielsweise Mieterdarlehen, Mietkauf oder eine Revitalisierung der bereits in den siebziger Jahren entwickelten Wohnbesitzmodelle (siehe auch Eichener und Heinze 1994a).

Schließlich wäre auch die Nutzung des vorhandenen Wohnungsbestands zu optimieren. Rein rechnerisch stehen in Westdeutschland pro Kopf der Bevölkerung 36,8 qm Wohnfläche zur Verfügung. Gleichzeitig herrscht Wohnungsnot - vor allem für Familien mit niedrigem Einkommen. Das InWIS untersucht zur Zeit im Rahmen eines von der Schader-Stiftung und dem Bundesbauministerium in Auftrag gegebenen Forschungsprojekts, ob es nicht sinnvoll sein kann, die Förderung des sozialen Wohnungsbaus teilweise auf den Bau kleinerer, altersgerechter Wohnungen zu verlagern, alten Menschen dadurch eine bedürfnisgerechtere Wohnsituation zu bieten, die eine selbständige Lebensführung unterstützt, und gleichzeitig für den freierwerdenden Wohnraum Belegungsrechte zu erwerben, die für die Versorgung von Familien genutzt werden können.

All diese Modelle bedürfen freilich noch gründlicher wissenschaftlicher Analyse. Sie zeigen auf, daß die wohnungspolitische Diskussion längst über die ordnungspolitische Dichotomie „Markt versus Staat“ hinausgewachsen ist (vgl. auch Holtmann und Killisch 1993: 7). Einfache Lösungen sind nicht mehr geeignet, um die Dilemmata der sozialen Wohnungspolitik zu bewältigen. Die Reform der Wohnungspolitik benötigt in erster Linie Phantasie.

### Anmerkungen

- 1) In den meisten Fällen werden Investitionen im Mietwohnungsbau überhaupt erst durch die Kumulierung verschiedener Steuervorteile wirtschaftlich interessant. Zu den attraktivsten Varianten gehört, in den ersten zehn Jahren die erhöhten Abschreibungen in Anspruch zu nehmen, um durch Verluste und aus Vermietung und Verpachtung den marginalen Steuersatz zu senken, und das Objekt anschließend zu veräußern und die Wertsteigerung steuerfrei zu vereinnahmen, wobei die Abschreibungsbasis für den Erwerber (der allerdings erhöhte Abschreibungen dann nicht mehr in Anspruch nehmen kann) wieder aufgefrischt wird („Durchhandeln“, vgl. dazu Expertenkommission Wohnungspolitik 1994a, Ziff. 81xx).
- 2) Nach dem Schweizer Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz erhält der Investor vom Staat lediglich ein Darlehen, mit dem in den ersten Jahren die Miete reduziert wird und das nach ca. 15 Jahren aus den steigenden Mieteinnahmen heraus getilgt wird. Einkommensschwache Mieter kommen über dies „Grundverbilligung“ hinaus in den Genuß einer „Zusatzverbilligung“, die mit der einkommensabhängigen Förderung zu vergleichen ist.

### Literatur

- Eekhoff, J. (1993), Wohnungspolitik. Tübingen.
- Eichener, Volker / Heinze, Rolf G. (1994a), Alternativen zur Privatisierung. Sozial und städtebaulich verträgliche Eigentums- und Wohnbesitzmodelle zwischen Markt, Staat und Genossenschaft. In: Neumann, L.F. (Hg.), Wohnungsmarkt in der Krise. Köln, S. 178-206.
- Eichener, Volker / Heinze, Rolf G. (1994b), Dilemmata der sozialen Wohnungspolitik. InWIS-Bericht Nr. 4/94. Bochum.
- Expertenkommission Wohnungspolitik (1994a), Wohnungspolitik auf dem Prüfstand. Bonn.
- Expertenkommission Wohnungspolitik (1994b), Wohnungspolitik für die neuen Länder. Bonn.
- Görhely, T.; Rußig, V. (1994), Wohnungsversorgung bis 2000: Nur langsamer Abbau des Defizits. IFO Schnelldienst Nr. 9/94, S. 9-15.
- Häußermann, H.; Siebel, W. (1993), Das Ende des goldenen Zeitalters im Sozialen Wohnungsbau. In: Bärsch J.; Brech, J. (Hg.), Das Ende der Normalität im Wohnungs- und Städtebau? Darmstadt, S. 9-31.



- Holtmann, E.; Killisch, W. (1993), Wohnungspolitik im geeinten Deutschland. Problemlagen und Entwicklungsperspektiven. Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 8-9/93 vom 19.2.1993, S. 3-15.
- Nigg, F. (1995), Finanzierung des Wohnungsbaus mit Hilfe staatlicher Bürgschaften: Erfahrungen in der Schweiz. Vortragsmanuskript, Führungsakademie der Wohnungs- und Immobilienwirtschaft. Bochum.
- Riege, M. (1974), Staatliche Wohnungsbaupolitik in der BRD. In: Korte, H. (Hg.), Soziologie der Stadt. München, S. 77-109.
- Schnurr, J. (1994), Die einkommensorientierte Förderung als Lösung? In: IFS (Hg.), Die Kosten des Wohnens: Zwischen Fiktion und Realität. Schriftenreihe des IFS Bd. 53. Bonn, S. 42-51.
- Ulbrich, R. (1992), Verteilungswirkungen wohnungspolitischer Instrumente. Institut Wohnen und Umwelt. Darmstadt.
- Unabhängige Arbeitsgruppe „Wohnungsbauförderung“ 1994, Das Bürgschaftsmodell. Reform der Wohnungsbaufinanzierung und -förderung. Manuskript, Volksheimstättenwerk. Bonn.

Dr. Volker Eichener und Prof. Dr. Rolf G. Heinze, Ruhr Universität Bochum, Lehrstuhl für Soziologie, InWIS - Institut für Wohnungswesen, Immobilienwirtschaft, Stadt- und Regionalentwicklung, Universitätsstraße 140, D-44799 Bochum

### **3. Wohlfahrtsstaatliche Variationen. Nichtintendierter institutioneller Wandel durch die deutsche Einigung am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik**

*Michael Weck*

#### *1. Das wohlfahrtsstaatliche Regime Deutschlands*

Dieser Text fragt nach den Erfahrungen und den institutionellen Folgen der Erfahrungen, die die Akteure des arbeitsmarktpolitischen Feldes während der Einigung Deutschlands machten. Wie im übrigen Osten Europas wurde die Systemtransformation auf dem Gebiet der ehemaligen DDR vor allem durch die Prozesse der Entinstitutionalisierung und des Neuaufbaus institutioneller Strukturen bestimmt. Im Unterschied zu den Staaten Osteuropas geschah dies jedoch mit dem Ziel, die Gesellschaft in das politisch-administrative System eines angrenzenden Staates, der Bundesrepublik Deutschland, zu integrieren. Die Integration der ehemaligen DDR in das System der Bundesrepublik Deutschland wurde als globaler Transfer institutioneller Strukturen von West- nach Ostdeutschland durchgeführt (Lehmbruch 1992). Nachdem die Phase des Institutionentransfers mittlerweile als abgeschlossen betrachtet werden kann, stellt sich nunmehr die Frage nach den transformativen Rückwirkungen der Einigung auf das System der vergrößerten Bundesrepublik Deutschland. Konnte das System der alten Bundesrepublik seine institutionelle Integrität bewahren oder befinden wir uns etwa auf Schleichwegen in eine „Dritte Republik“ (vgl. Seibel 1992; Czada 1994). Wenn wir uns tatsächlich auf dem Wege in eine neue, „Dritte Republik“ befinden, so schließt sich die Frage nach deren Gestalt und Verhältnis zur alten Bundesrepublik an. Wie gravierend ist die Abweichung vom Entwicklungspfad der Bonner Republik? Kann man von einer neuen institutionellen Logik der Berliner Republik sprechen?